

Distr.: General
6 December 2018
Arabic
Original: English

التقييم الاستراتيجي لمكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في غينيا – بيساو

التقرير الخاص للأمين العام

أولا – مقدمة

١ – يُقدّم هذا التقرير عملا بالفقرة ٢٨ من قرار مجلس الأمن ٢٤٠٤ (٢٠١٨) الذي طلب فيه المجلس إليّ أن أقدم، بحلول نهاية تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٨، تقييماً لمكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في غينيا – بيساو (المكتب المتكامل)، بما في ذلك خيارات تتعلق بإمكانية إعادة تشكيل وجود الأمم المتحدة في البلد وإعادة ترتيب أولويات المهام.

٢ – وعُيِّن خبير مستقل من كبار الخبراء ليقوم ببعثة تقييم استراتيجي في غينيا – بيساو في الفترة من ٢٨ أيلول/سبتمبر إلى ٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨. وأُوفد أيضا ضمن البعثة، لدعم الخبير المستقل، ممثل كبير من إدارة الشؤون السياسية، وممثلون من إدارة الدعم الميداني، وإدارة عمليات حفظ السلام، ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (ممثلاً مجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة)، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ومكتب الأمم المتحدة لغرب أفريقيا ومنطقة الساحل. والتقت بعثة التقييم الاستراتيجي بالعديد من الجهات المعنية الوطنية والإقليمية والدولية في بيساو وداكار، وأجرت مناقشات مع موظفي المكتب المتكامل وفريق الأمم المتحدة القطري، وزارت المكتب الإقليمي للمكتب المتكامل الذي يقع في بافاتا. وأجرى الخبير المستقل الكبير أيضا مشاورات منفصلة مع مسؤولين رفيعي المستوى من الاتحاد الأفريقي، وجماعة البلدان الناطقة بالبرتغالية، والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، والاتحاد الأوروبي.

٣ – والاستنتاجات المبينة في هذا التقرير مستمدّة من العمل الذي قام به الخبير الكبير ومن الإسهامات التقنية لمختلف ممثلي الأمم المتحدة الذين شاركوا في بعثة التقييم الاستراتيجي، لكنها تتّسق مع تقييمي للمكتب المتكامل. وترد في هذا التقرير توصياتي فيما يتعلق بإعادة ترتيب أولويات المهام وبخيارات وجود الأمم المتحدة في البلد في المستقبل.



071218 071218 18-19992 (A)


ثانيا – معلومات أساسية

٤ – أُنشئ مكتب الأمم المتحدة لدعم بناء السلام في غينيا – بيساو (مكتب دعم بناء السلام) بموجب قرار مجلس الأمن ١٢٣٣ (١٩٩٩)، في أعقاب الحرب الأهلية التي استمرت من عام ١٩٩٨ إلى عام ١٩٩٩، بوصفه بعثة سياسية خاصة يرأسها ممثل للأمين العام. وفي عام ٢٠٠٩، كان عدد الموظفين في مكتب دعم بناء السلام يصل إلى ٣٢ موظفا نصفهم من فئة الموظفين الدوليين.

٥ – ولقد تطوّرت بنية وولاية البعثة منذئذ. فبعد أن تدهور الوضع السياسي تدهورا خطيرا كان سببه اغتيال رئيس أركان القوات المسلحة، الجنرال باتيستا تاغمي نا وايي، ورئيس غينيا – بيساو، جُواو برناردو ''نينو'' فييرا، في ١ و ٢ آذار/مارس ٢٠٠٩ تباعاً، أنشأ مجلس الأمن المكتبَ المتكامل ليحل محل مكتب دعم بناء السلام اعتبارا من ١ يناير/كانون الأول ٢٠١٠، بموجب قراره ١٨٧٦ (٢٠٠٩)، وأُنيطت رئاسته بممثل خاص للأمين العام يدعمه نائب ممثل خاص يشغل أيضا منصبي المنسق المقيم للأمم المتحدة والممثل المقيم لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، و ١١٩ موظفا (٦٤ منهم من فئة الموظفين الدوليين). ومنذ عام ٢٠١٠، تألّف المكتب المتكامل من أربع وحدات فنية أساسية: قسم الشؤون السياسية؛ وقسم إصلاح قطاع الأمن، الذي أصبح لاحقا قسم سيادة القانون والمؤسسات الأمنية؛ وقسم حقوق الإنسان والمسائل الجنسانية؛ وقسم الإعلام، الذي أصبح لاحقا وحدة المعلومات والاتصالات الاستراتيجية. وفتح المكتب المتكامل أيضا مكاتب ميدانية دائمة (هي حاليا ثلاثة مكاتب، بالإضافة إلى مكتب موسمي)، يضم كل منها موظفا للشؤون السياسية وموظفا وطنيا لشؤون حقوق الإنسان، لدعم فريق الأمم المتحدة القطري وتوفير البنية الأساسية اللازمة للأنشطة التي تقوم بها وكالات المنظمة وصناديقها وبرامجها في المناطق الواقعة خارج مدينة بيساو.

٦ – وطوال المرحلة الانتقالية التي تلت الانقلاب العسكري الذي وقع في نيسان/أبريل ٢٠١٢ وحتى وقت إجراء الانتخابات التشريعية والرئاسية في عام ٢٠١٤، وعلى مدى فترة التفاوض على اتفاق كوناكري المتعلق بتنفيذ خريطة الطريق التي وضعتها الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا لحل الأزمة السياسية في غينيا – بيساو وتداعياتها، وافق مجلس الأمن على مقترحات متعاقبة لتعديل تشكيلة المكتب المتكامل وولايته. والمقترحات المتعلقة بعمليات إعادة التشكيل تلك أُعدّت بعد القيام ببعثة تقييم تقني في عام ٢٠١٣، وبعثة للتقييم الاستراتيجي في عام ٢٠١٤، وبعثة للاستعراض الاستراتيجي في عام ٢٠١٦. وفي آخر عملية إعادة تشكيل للمكتب المتكامل تمّت بعد إنجاز بعثة الاستعراض الاستراتيجي لعام ٢٠١٦، وُطِّدت قدرات المكتب المتكامل السياسية وعُزِّز تكامل الأمم المتحدة في الميدان بإناطة نائب الممثل الخاص الإشرافَ على جميع أنشطة المكتب المتكامل البرنامجية لبناء السلام بصفته المنسق المقيم للأمم المتحدة وكذلك الممثل المقيم لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ويضم المكتب المتكامل، في إطار ميزانيته لعام ٢٠١٨، ما عدده ١٤٢ وظيفة منها ٦٣ وظيفة لفئة الموظفين الدوليين، إضافة إلى ١٥ فردا نظاميا.

٧ – ومدّد مجلس الأمن، بمقتضى قراره ٢٤٠٤ (٢٠١٨)، ولاية المكتب المتكامل حتى ٢٨ شباط/فبراير ٢٠١٩، وطلب إلى البعثة أن تركز جهودها على ثلاث أولويات هي: (أ) دعم التنفيذ الكامل لاتفاق كوناكري وتيسير إجراء حوار سياسي شامل للجميع وعملية مصالحة وطنية؛ (ب) تقديم الدعم من خلال المساعي الحميدة إلى العملية الانتخابية لضمان إجراء انتخابات تشريعية شاملة للجميع وحرة وذات مصداقية في عام ٢٠١٨ ضمن الإطار الزمني المقرر قانونا؛ (ج) تقديم الدعم، بما في ذلك في شكل مساعدة تقنية، إلى السلطات الوطنية بهدف التعجيل بعملية مراجعة دستور غينيا – بيساو

وإتمامها؛ وعهد مجلس الأمن إلى المكتب المتكامل أيضا بالمهام التالية: (أ) تعزيز المؤسسات الديمقراطية وأجهزة الدولة؛ (ب) تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها؛ (ج) تقديم المشورة والدعم الاستراتيجيين والتقنيين إلى الحكومة لمكافحة الاتجار بالمخدرات والجريمة المنظمة عبر الوطنية، بالتعاون الوثيق مع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة؛ (د) إدماج منظور جنساني في أنشطة بناء السلام؛ (هـ) تعبئة ومواءمة وتنسيق المساعدة الدولية المقدمة خاصة من الاتحاد الأفريقي وجماعة البلدان الناطقة بالبرتغالية والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا والاتحاد الأوروبي، تحضيرا للانتخابات المقبلة. وحُذفت في الوقت نفسه الفقرات الثلاث المحدِّدة للمهام ذات الصلة بسيادة القانون والمؤسسات الأمنية التي ظلت مدرجة ضمن ولاية البعثة منذ إنشائها.

ثالثا – نتائج التقييم الاستراتيجي

ألف – تحليل الأوضاع

٨ – يقتضي نجاحُ المكتب المتكامل في تحقيق هدفه العام وهو دعم توطيد السلام في غينيا – بيساو وجودَ قيادة سياسية ملتزمة بتوطيد السلام والاستقرار وتعزيز الديمقراطية وإحقاق الحكم الرشيد على أساس احترام سيادة القانون وحقوق الإنسان. لكن هذه الإرادة السياسية غير موجودة على ما يبدو، فقد طبعت العملية السياسية في البلد انقلابات تبعتها انقلابات مضادة، وعمليات اغتيال استهدفت شخصيات سياسية وعسكرية رفيعة المستوى، وأزمات مؤسسية مردّها إلى خلافات شخصية بين شخصيات قيادية من السلطة الحكومية التنفيذية. ولذلك، فإن غينيا – بيساو، رغم تفاديها انتشار أعمال العنف والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان واندلاع أزمة إنسانية فيها، تعيش في حالة عدم استقرار سياسي مزمن، وتعاني بالدرجة الأولى من نزاعات قائمة بين النخب السياسية منذ أمد بعيد لم تفصل فيها بشكل حاسم السلطة القضائية المسيّسة في بيساو.

٩ – وتعود الأسباب المباشرة لآخر أزمة مؤسسية إلى القرار الذي اتخذه الرئيس خوسي ماريو فاز بإقالة رئيس الوزراء دومينغوس سيمويس بيريرا في عام ٢٠١٥. والسيد سيمويس بيريرا هو زعيم الحزب الحاكم، وهو الحزب الأفريقي لتحقيق استقلال غينيا وكابو فيردي (Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde) الذي فاز بأكبر حصة من الأصوات (حوالي ٤٨ في المائة) خلال الانتخابات التشريعية التي أُجريت في عام ٢٠١٤. وفي الأشهر التي سبقت تنحية رئيس الوزراء، كانت علاقته مع الرئيس قد تدهورت بسبب اختلافهما الشديد في الرأي بشأن إدارة البلد واستخدام الأموال الحكومية وبشأن بعض الترشيحات لمجلس الوزراء. ويُزعم أن زعماء مختلف فصائل الحزب الأفريقي لتحقيق استقلال غينيا وكابو فيردي ورجال الأعمال النافذين الذين لم يحظوا بمناصب حكومية، وحُرموا بالتالي من إمكانية الاستفادة من أموال الدولة، أجّجوا المنافسة بين الرئيس ورئيس الوزراء.

١٠ – وفي الفترة من أواخر عام ٢٠١٥ إلى أواخر عام ٢٠١٦، عيّن الرئيس، ثم أقال، رئيسَي وزراء اثنين لم يتمكنا من الحصول على التأييد اللازم من الأغلبية في الجمعية الوطنية لاعتماد البرنامج الحكومي وميزانية الدولة. وفي نهاية المطاف، أفضت عملية وساطة يسّرتها الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا إلى اعتماد خريطة طريق ذات ست نقاط في أيلول/سبتمبر ٢٠١٦، ثم توقيع اتفاق كوناكري في ١٤ تشرين الأول/أكتوبر من العام نفسه. ورغم تجدد الأمل بتحقيق المصالحة والاستقرار، ورغم التأييد

الدولي الذي حظي به الاتفاق، واجه تنفيذه عراقيل بسبب عدم قدرة الأطراف من غينيا - بيساو الموقعة على الاتفاق على التفاهم بشأن تنفيذ بندين أساسيين منه وهما: تعيين رئيس وزراء بتوافق الآراء، وطرائق إعادة النواب البرلمانيين الخمسة عشر المنشقين عن الحزب الأفريقي لتحقيق استقلال غينيا وكابو إلى حضن الحزب.

١١ - ورغم المساعي الدبلوماسية المكثفة التي قامت بها الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، بدعم من الاتحاد الأفريقي والاتحاد الأوروبي وجماعة البلدان الناطقة بالبرتغالية والأمم المتحدة، لم تنفذ الأطراف الموقعة على اتفاق كوناكري أي بند من بنوده على مدى ما يقرب من عامين. وبعد عدم الاستجابة لنداءات متكررة من الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا بأن يعين الرئيسُ رئيسا للوزراء بتوافق الآراء، فرَضت هذه الهيئة دون الإقليمية، في ٤ شباط/فبراير ٢٠١٨، جزاءات محددة الأهداف ضد ١٩ طرفا سياسيا اعتُبروا أنهم يعرقلون تنفيذ الاتفاق. ودفعت الوصمة المترتبة على هذا التدبير إلى بروز مبادرات للحوار الداخلي يسّرها أسقف بيساو ودعمته فيها المساعي الحميدة لأنغولا والمكتب المتكامل.

١٢ - وبعد قرابة ثلاث سنوات من الشلل المؤسسي، تمكّنت الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا من تحقيق تطور، وذلك في مؤتمر قمتها الاستثنائي الذي عقد في لومي في ١٤ نيسان/أبريل ٢٠١٨. فخلال مؤتمر القمة هذا، وافق الرئيس فاز على تعيين أريستيديس غوميز رئيسا للوزراء، وتحديد ١٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٨ موعدا لإجراء الجولة المقبلة من الانتخابات البرلمانية. وفي المناسبة نفسها، تعهّد رئيس الجمعية الوطنية بعقد جلسة برلمانية عامة لتمديد ولاية الهيئة التشريعية الحالية وتسمية أعضاء اللجنة الانتخابية الوطنية. وقد نُفذت منذئذ معظم البنود الرئيسية لاتفاق كوناكري أو أنها طور التنفيذ. لكن إعادة الأعضاء الخمسة عشر المبعدين عن الحزب الأفريقي لتحقيق استقلال غينيا وكابو إلى عضوية الحزب، وتوقيع ميثاق للاستقرار لم يتمّا بعد. وقد عمد بعض هؤلاء الأعضاء الخمسة عشر المبعدين عن ذلك الحزب إلى إنشاء أحزاب سياسية خاصة بهم منذ ذلك الوقت.

١٣ - والأسباب الرئيسية الكامنة وراء حالة عدم الاستقرار في غينيا - بيساو ظلت، في كُنهها، كما هي إلى حد كبير منذ إيفاد بعثة الاستعراض الاستراتيجي السابقة إلى البلد في عام ٢٠١٦. ويمكن تلخيصها في العوامل البنيوية التالية: معاناة الطبقة السياسية من انشقاق حاد مردّه إلى مصالح جماعات ضيقة ومتضادة؛ وتزايد النفوذ السياسي لاقتصاد موازٍ قائم على الاتجار بالمخدرات؛ وغياب أجهزة الدولة، لا سيما في المناطق الريفية، وعدم فعاليتها إلى حد بعيد إن وُجدت؛ وشيوع انعدام الاحترام لسيادة القانون؛ ومن ثم شيوع انتهاكات حقوق الإنسان وتفشي الإفلات من العقاب؛ ووجود جو عام يسوده الاستسلام حيال الفقر؛ وعدم تيسّر الحصول على الخدمات الأساسية. وإضافة إلى ما سبق، ثمة دلائل مثيرة للقلق المتزايد تُشير إلى وجود عناصر من شبكات متطرفة من منطقة الساحل وغيرها في غينيا - بيساو.

باء - دور الشركاء الدوليين

١٤ - على مر السنين، بنى المكتب المتكامل قاعدة متينة للتعاون مع الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا والاتحاد الأفريقي والاتحاد الأوروبي وجماعة البلدان الناطقة بالبرتغالية، وكذلك مع شركاء غينيا - بيساو على الصعيد الثنائي. وإجمالا، ظلت هذه الجهات الشريكة تعمل بشكل نشط مع أصحاب المصلحة في غينيا - بيساو وتدعم برامج الإصلاح الوطنية. بيد أن الشركاء الدوليين أعربوا عن خيبة أملهم إزاء التقدم البطيء في الإصلاحات وما يرون أنه شعور محدود لدى النظراء الوطنيين بأن تولي زمام

الأمور وتحمل المسؤولية يعودان إليهم. ولم يساعد الشلل المؤسسي الذي طال أمده من عام ٢٠١٥ إلى أوائل عام ٢٠١٨ على تبديد هذه الشواغل.

١٥ - وعلى الصعيد السياسي، كان عمل الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا مع هذا البلد متكررا ومتعدد الأوجه، عن طريق مكتبها للاتصال في بيساو، والإيفاد المنتظم للَجنة المتابعة الوزارية، والمبادرات المشتركة والفردية بقيادة وسيط الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا لدى غينيا - بيساو ورؤساء هيئة الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا. وتواصل الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا أيضا الإسهام في إرساء الأمن من خلال عمليتها لحفظ السلام، أي بعثة الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا في غينيا - بيساو، التي تحمي المؤسسات الحكومية والقادة السياسيين. ومنذ نشر بعثة الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا في غينيا - بيساو في عام ٢٠١٢، حافظ جيش هذا البلد على وضع جمهوري، وفقا لدوره المحدد دستوريا. ولم تحدث أي اغتيالات سياسية أو حوادث عنف خطير وتم الاعتراف على نطاق واسع بفائدة القوة الرادعة للبعثة.

١٦ - وتركز المساعدة الدولية الحالية على تقديم الدعم التقني والمالي والمادي من أجل تنظيم انتخابات تشريعية ذات مصداقية في عام ٢٠١٨. وتجري الاستعدادات لإجراء الانتخابات، رغم أن تنظيمها، على غرار جميع العمليات الانتخابية الأخرى في غينيا - بيساو، قد واجه العديد من التحديات. وفي الوقت نفسه، لا يوجد ضمان بأن الانتخابات ستكون بمثابة علاج ناجع لكل المشاكل التي تؤثر على البلد. وقد يكمن حل هذه المسألة في مراجعة الدستور، لتوضيح تقسيم العمل بين الفرعين من الحكومة.

رابعا - تقييم وجود الأمم المتحدة في غينيا - بيساو

ألف - دور مكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في غينيا - بيساو

١٧ - تُجمع الحكومة والمجتمع المدني والشركاء الدوليون في الميدان على تقدير وجود مكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في غينيا - بيساو. وقد ذكر أحد المحاورين أن المكتب المتكامل أدى دورا وقائيا حاسما ولولا وجود المكتب المتكامل لكان الوضع في غينيا - بيساو أكثر سوءا. وأكد المحاورون كذلك، بالإجماع، أنه في المستقبل القريب وأثناء الدورة الانتخابية الحساسة من الناحية السياسية التي يُتوقع أن تستمر حتى منتصف عام ٢٠١٩، من الضروري استمرار الوجود المشترك للبعثة وبعثة الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا في غينيا - بيساو، حيث من المتوقع أن يظل له تأثير رادع على المفسدين المحتملين. غير أن العديد من المحاورين طالبوا بتخفيف الوجود السياسي للأمم المتحدة في البلد بعد الدورة الانتخابية وزيادة التركيز على المساعدة الدولية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

١٨ - وإلى جانب الدور الوقائي الهام الذي يؤديه المكتب المتكامل، من خلال المساعي الحميدة والوساطة السياسية لممثلي الخاص، كان للمكتب أيضا أثر إيجابي كبير على تطوير وتعزيز قدرات منظمات المجتمع المدني، لا سيما المجموعات النسائية التي لعبت دورا رئيسيا في توليد الإرادة السياسية التي أدت إلى الحل التوفيقي المتفق عليه في كوناكري. وقدم المكتب المتكامل أيضا دعما حاسما لأعضاء اللجنة التنظيمية المعنية بالمؤتمر الوطني للمصالحة، مما مكنهم من حشد الاهتمام وتعبئة الموارد على الصعيدين الوطني والدولي على نحو أفضل في جهود المصالحة وبناء السلام.

١٩ - وتعاون المكتب المتكامل مع مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة الوطنيين الذين كانوا أطرافا في الأزمة السياسية والمؤسسية لتيسير إجراء حوار مستمر وبناء وتنفيذ اتفاق كوناكري تنفيذا كاملا. وعمل المكتب المتكامل مع الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا والاتحاد الأوروبي والاتحاد الأفريقي في بيساو ومع المجتمع الدبلوماسي الأوسع نطاقا لحشد الدعم وتوليد ضغط جماعي لتنفيذ الاتفاق. وشملت جهود البعثة إجراء مشاورات منتظمة ومساع حميدة مع أصحاب المصلحة السياسيين الوطنيين، وتقديم الدعم المالي واللوجستي إلى البعثات الرفيعة المستوى إلى غينيا - بيساو التابعة للجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، ومشاركة أصحاب المصلحة من غينيا - بيساو في مؤتمرات القمة التي تعقدها الجماعة الاقتصادية. ومع ذلك، يمكن أن يعزز المكتب المتكامل مشاركته باعتباره الجهة الداعية لانعقاد اجتماعات مجموعة ”المنظمات الدولية الخمس المعنية بعملية بناء السلام في غينيا - بيساو“ (الاتحاد الأفريقي، وجماعة البلدان الناطقة بالبرتغالية، والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، والاتحاد الأوروبي، والأمم المتحدة).

٢٠ - ومنذ نيسان/أبريل ٢٠١٨، ظهرت دلائل قليلة تشير إلى إحراز تقدم نحو الالتزام الوطني بمكافحة الاتجار بالمخدرات والجريمة المنظمة عبر الوطنية. وأقر المحاورون الحكوميون بنطاق المشكلة ودور بعض رؤساء القوات العسكرية والأمنية في تجارة المخدرات. وأشار بعض المحاورين إلى أن جهات فاعلة أخرى، غير الجهات الفاعلة في القوات العسكرية وقوات الأمن، تشارك أيضا في شبكات الاتجار بالمخدرات، مما يزيد من تقويض الجهود الحكومية ضد هذا البلاء. بينما أكد محاورون آخرون على أن هذه مسألة ذات بعد دون إقليمي، مما يتطلب استجابة متزامنة، وينبغي منحها أعلى أولوية في جداول الأعمال السياسية والأمنية للجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، وأنه ينبغي زيادة التركيز على منشأ هذه التجارة. ومع ذلك، ففي سياق لا ترغب فيه الأطراف المتورطة القوية في وجود مؤسسات حكومية فعالة، من غير المحتمل أن تحقق الجهود التي يبذلها المكتب المتكامل وفريق الأمم المتحدة القطري لمكافحة الاتجار بالمخدرات والجريمة المنظمة عبر الوطنية النتائج المرجوة.

٢١ - وفيما يتعلق بأولويات المكتب المتكامل، أشار المتحاورون في كثير من الأحيان إلى إصلاح قطاعات الأمن والعدالة والإدارة العامة، وإلى العمل المتواصل الذي يضطلع به عنصر البعثة الجنساني وعنصرها لحقوق الإنسان. كما تم تحديد الاتجار بالمخدرات والتطرف الديني المتنامي بوصفهما مجالين مثيرين للقلق ينبغي أن تركز عليهما الأمم المتحدة ككل. ولن ينجح أي جهد من الجهود التي يبذلها المكتب المتكامل والشركاء الدوليون الآخرون بشأن هذه الأولويات في غياب الإرادة السياسية القوية للسلطات الوطنية وشعورها بأن تولي زمام الأمور يعود إليها.

باء - فريق الأمم المتحدة القطري

٢٢ - يتألف فريق الأمم المتحدة القطري من ١٦ من الوكالات والصناديق والبرامج، والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي. وترتكز أنشطة فريق الأمم المتحدة القطري على إطار الشراكة بين غينيا - بيساو والأمم المتحدة للفترة ٢٠١٦-٢٠٢٠ بميزانية إجمالية قدرها ٣٤١ مليون دولار. ويدعم هذا الإطار تنفيذ الأولويات الوطنية المنصوص عليها في خطة التنمية الوطنية المسماة ”تيرا رانكا“ للفترة ٢٠١٥-٢٠٢٠، والتي تركز على النمو الاقتصادي والحد من الفقر، والتنمية البشرية، والإدارة المستدامة للموارد، وتعزيز سيادة القانون والحوكمة. وكان لهذا الإطار تأثير محدود حتى حينه.

٢٣ - وبحلول عام ٢٠١٧، أحرزت غينيا - بيساو تقدما في تحقيق بعض أهداف التنمية المستدامة، مثل خفض معدل وفيات الأطفال، وتوسيع نطاق التعليم الابتدائي، وحماية البيئة. ومع ذلك، يحتل البلد حاليا المرتبة ١٧٧ من بين ١٨٩ بلدا في مؤشر التنمية البشرية، ويبلغ مؤشر التنمية البشرية فيه ما قيمته ٠,٤٥٥. ويعرّف ما يقرب من ٧٠ في المائة من السكان على أنهم يعيشون على خط الفقر (أقل من دولارين في اليوم) وأكثر من الثلث فقير للغاية (يعيشون بأقل من دولار واحد في اليوم). ولا تزال جودة الخدمات الصحية وتوافرها من المشاكل الرئيسية للبلد كما يتضح من تدني مستوى متوسط العمر المتوقع، الذي يقدر أنه ٥٧,٨ سنة فقط في عام ٢٠١٧. ولا تزال التنمية البشرية في البلد هشة، ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى انخفاض مخصصات موارد الميزانية لقطاعي التعليم والصحة، وتبلغ نسبة هذه المخصصات ٨,٢ في المائة (٢,١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) و ٦,١ في المائة (١,٦ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) على التوالي من ميزانية الدولة لعام ٢٠١٨.

٢٤ - ومع أن غينيا - بيساو ليست من البلدان المشاركة في تطبيق برنامج ''توحيد الأداء'' التجريبي، فإن الحكومة وفريق الأمم المتحدة القطري ملتزمان بتعزيز تفعيل هذا النهج تدريجيا. وييسّر إطار الشراكة الارتباط بين المكتب المتكامل وفريق الأمم المتحدة القطري. ويشارك المكتب المتكامل في رئاسة فريق نتائج الإطار المعني بسيادة القانون والحوكمة. وللأمم المتحدة برنامج مشترك واحد معني بالشرطة والعدالة والإصلاحيات، ينفذه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والمكتب المتكامل، ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)، وهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة المرأة). وتبلغ الميزانية الإجمالية لهذا البرنامج المشترك ٢٥ مليون دولار على مدى ثلاث سنوات. ومنذ تغيير ولاية المكتب المتكامل بموجب القرار ٢٤٠٤ (٢٠١٨)، ظل عنصرا الشرطة والإصلاحيات خاملين، وركز برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على العدالة.

٢٥ - وأدرجت الحالة في غينيا - بيساو في جدول أعمال لجنة بناء السلام، وكان صندوق بناء السلام داعما قويا للبلد. ومنذ عام ٢٠٠٨، خصص الصندوق مبلغ ٤٠ مليون دولار لبرامج بناء السلام في هذا البلد. وتتألف الحافظة الحالية للصندوق من ستة مشاريع في إطار مرفق الاستجابة الفورية الذي قُدِّر أن قيمته تبلغ نحو ٧,٥ ملايين دولار على مدى ١٨ شهرا. وكيانات الأمم المتحدة المشاركة هي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، والمكتب المتكامل، وهيئة المرأة، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، وبرنامج الأغذية العالمي، والمنظمة الدولية للهجرة.

جيم - التحديات

٢٦ - تشمل التحديات الرئيسية التي يواجهها المكتب المتكامل في تنفيذ القرار ٢٤٠٤ (٢٠١٨) ما يلي:

١ - ضعف الإرادة السياسية

٢٧ - يشكل وجود إرادة سياسية وطنية قوية للاستقرار شرطا مسبقا لتحقيق التقدم نحو السلام والاستقرار والتنمية المستدامة في غينيا - بيساو. وهو يشكل العامل الرئيسي الذي سيتيح للقوى السياسية المختلفة أن تضع مصالح الأمة فوق مصالح مجموعاتها المتنافسة، وتتفق على الأساسيات، وتضع رؤية مشتركة لحاضر البلد ومستقبله. ومن المهم أيضا أنه سيخلق بيئة مواتية لتعظيم أثر المساعدة المتعددة الأوجه التي يقدمها المجتمع الدولي، بما في ذلك جهود الأمم المتحدة في البلد. بيد أن الإرادة السياسية الضعيفة وغير

المتسقة بين أصحاب المصلحة الوطنيين قد عطلت بانتظام إحراز تقدم في تنفيذ الإصلاحات المؤسسية المذكورة في اتفاق كوناكري. ووفقا للاتفاق، ينبغي تنفيذ هذه الإصلاحات قبل إجراء الانتخابات، لكن المناورات الانتخابية طغت على المفاوضات السياسية والتحضيرات الفنية لتنفيذ الإصلاحات.

٢ - ضعف قدرات الاستيعاب

٢٨ - القدرات الوطنية القائمة من حيث البنية التحتية المؤسسية والمادية والموارد البشرية المدربة ضئيلة جدا. ويؤثر هذا الوضع، بالإضافة إلى عدم الاستقرار السياسي والمؤسسي المتكرر، تأثيرا سلبيا في قدرة البلد على استيعاب ما يقدمه الشركاء الدوليون من دعم تقني ومالي، ويحد من الأثر الإيجابي المحتمل لهذا الدعم.

٢٩ - وكثيرا ما نظمت الأمم المتحدة دورات تدريبية وحلقات عمل لتعزيز قدرات النظراء الوطنيين في المؤسسات العامة. غير أنه غالبا ما تُنفذ هذه الأنشطة بطريقة غير منسقة، دون ارتباط بسياسات الموارد البشرية الأوسع نطاقا، وبدون إجراء تقييم مسبق للاحتياجات من القدرات. وعلاوة على ذلك، قد يكون الدافع في كثير من الأحيان وراء حضور هذه الدورات التدريبية والمؤتمرات وحلقات العمل لبناء القدرات هو احتمال تلقي بدلات الإقامة اليومية أو النقل التي تقدم بشكل شبه منهجي إلى المشاركين في الفعاليات التي تنظمها الأمم المتحدة في غينيا - بيساو وربما تكون قد ساهمت في نشر ثقافة ”النقد مقابل حضور حلقات العمل“.

٣ - الاعتماد المفرط على البعثة على المدى الطويل

٣٠ - اتسمت الأعمال التي قام بها المكتب المتكامل، عند أدائه مهامه على المستوى الاستراتيجي، وفي التنسيق بين ممثلي المجتمع الدولي في البلد وأداء دور الرادع للمفسدين، بقيمة عالية جداً. ومع ذلك، يحتمل أن وجود المكتب أسهم أيضا في نقص شعور قادة غينيا - بيساو بأن تولّي زمام العملية السياسية يعود إليهم وبأنهم مسؤولون عن السير قدما بالبلد.

٤ - التكامل المحدود للأمم المتحدة

٣١ - لقد تم إنشاء أدوات التكامل بشكل رسمي، ولكن يتعين استخدامها بشكل كامل حتى يتعزّز الاتساق على نطاق كيانات الأمم المتحدة التي لها وجود في غينيا - بيساو. وينبغي ألا تُستخدم آليات التنسيق لتبادل المعلومات فحسب، بل ينبغي أن تُستخدم أيضا في التخطيط على نحو استراتيجي ومشترك وفي أغراض التقييم.

٥ - قلة الاستفادة من الوجود والبرامج في الأقاليم

٣٢ - يبدو أن استمرار الصعوبات في تنفيذ الإصلاحات على الصعيد الوطني وتواصل انعزال المؤسسات الحاكمة في بيساو عن المجتمعات المحلية في أقاليم البلد يشيران إلى ضرورة تحويل الاستثمارات نحو المستوى المحلي من أجل بناء القدرات من القاعدة إلى القمة. وكان وجود البعثة في الأقاليم (في بافاتا وبوبا وبوباكي وساو دومينغوس) يركز في السابق على المهام المتعلقة بسيادة القانون والمؤسسات الأمنية ويشمل عنصرا إعلاميا، كما يضم عنصرا للشؤون السياسية في بافاتا يؤدي دورا في إشراك المجتمعات المحلية. وفي حين أن البعثة ربما تعتزم تحويل تركيز جهود مكاتبها الإقليمية لينصبّ على التحليل السياسي والاشتراك في العمل مع السلطات الإقليمية والمحلية، يبدو أن استفادة كل من المكتب المتكامل وفريق

الأمم المتحدة القطري من المكاتب الإقليمية اســـتفادة ناقصـــة. وعلاوة على ذلك، فإن مواقع المكاتب الإقليمية التابعة للمكتب المتكامل لا توجد في المناطق التي يعمل فيها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، على سبيل المثال. وبالإضافة إلى ذلك، فإن التكاليف التشغيلية لتلك المكاتب الإقليمية تكاليف مرتفعة جدا.

خامسا – إعادة ترتيب أولويات المهام وإعادة تشـــكيل وجود الأمم المتحدة في غينيا – بيساو

٣٣ – منذ انتهاء الحرب الأهلية في عام ١٩٩٩، لم تشهد غينيا – بيساو أعمال عنف واسعة النطاق أو حالة طوارئ إنسانية أو انتهاكات جسيمة منهجية لحقوق الإنسان. ومع ذلك، ظل البلد في حالة من عدم الاستقرار السـياسـي المزمن التي تنحو إلى الزيادة في التقلب أثناء فترات الانتخابات. وبدخول البلد فترة انتخابية جديدة من المتوقع أن تستمر حتى منتصف عام ٢٠١٩، هناك شعور بأن للمكتب المتكامل وبعثة الجماعة الاقتصـادية لدول غرب أفريقيا في غينيا – بيسـاو أثر رادع على المفسـدين. ولئن كان جميع المحاورين يحثون المكتب المتكامل على البقاء في غينيا – بيســـاو حتى نهاية هذه الدورة الانتخابية على الأقل، فإنهم يوصـون أيضـا بأن يركز الدعم المقدم من الأمم المتحدة بعد الانتخابات على زيادة المساعدة الإنمائية وبناء القدرات، بما في ذلك تهيئة الظروف المواتية لتنفيذ خطة الإصلاح الأوسع نطاقا.

٣٤ – وعلى افتراض أن يتم إجراء الانتخابات التشـــريعية، وإن كـانـت متـأخرة، وألاّ تبلغ التوترات السـياسـية حدة الأزمة، ينبغي النظر في إعادة تنظيم المكتب المتكامل وإعادة ترتيب أولويات مهامه على نحو يستند إلى ركيزة أكثر تماسكا ونجاعة وفعالية في مجال السلام والأمن، وأكثر اتساقا مع ركيزتي التنمية وحقوق الإنسـان. وعلى أسـاس هذا الافتراض، أود أن أوصـي بثلاث مراحل للتدخل، تركز خلالها الأمم المتحدة على المساعي الحميدة وعلى التنسيق بين الشركاء الدوليين. وسيتعين على كيانات الأمم المتحدة التي لها وجود في البلد أن تؤدي المهام المتصـــلة بحماية حقوق الإنســـان؛ وبمكافحة الاتجار بالمخدرات والجريمة المنظمة عبر الوطنية بالتعاون الوثيق مع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة؛ وبتقديم الدعم إلى الحكومة في إدماج المنظور الجنساني في أنشطة بناء السلام، وذلك بدرجات متفاوتة من التركيز. وترد أدناه المراحل الثلاث لتدخل الأمم المتحدة بمزيد من التفصيل.

ألف – المرحلة الأولى: المرحلة الانتخابية (حتى حزيران/يونيه ٢٠١٩)

٣٥ – خلال المرحلة الأولى، يحتفظ المكتب المتكامل بتشـــكيلته الحالية ويولي الأولوية لتقديم الدعم في إجراء الانتخابات التشـريعية والرئاسـية. وتسـتتبع أنشـطته تكثيف المسـاعي الحميدة لدى الجهات الفاعلة الوطنية، وتقديم الدعم السياسي إلى الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا والأعضاء الآخرين في مجموعة المنظمات الدولية المعنية بعملية بناء السـلام في غينيا – بيسـاو والتنسـيق معهم. وسـيتعين على العناصـر الأخرى في المكتب المتكامل أن توجه جهودها نحو دعم مهمة المســـاعي الحميدة الشـــاملة التي تقوم بها البعثة. كما إن تلك العناصر ستقدم المساعدة في دعم التنسيق على المستوى التقني مع تلك المجموعة.

باء – المرحلة الثانية: مرحلة ما بعد الانتخابات مباشـــرة (حزيران/يونيه – كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٩)

٣٦ – ينبغي أن يركز وجود الأمم المتحدة على تهيئة الظروف المواتية لتنفيذ برنامج الإصـــلاح. وينبغي أن يشـــمل ذلك النهج الأعمال التحضـــيرية للخطة الانتقالية للمكتب المتكامل، التي يتعين أن تكون مرتبطة بوضـع إطار الأمم المتحدة الجديد للشـراكة، بالتنسـيق مع السـلطات الوطنية والشـركاء الدوليين. وسـيتعين على العناصـر الأخرى لوجود الأمم المتحدة أن تعزز نهجا يقوم على بذل المسـاعي الحميدة من أجل إقامة الحكم الرشـيد، وأن تسـدي المشـورة الاسـتراتيجية إلى الحكومة وأن تقدم لها الدعم من أجل تعزيز المؤسسات الديمقراطية. وينبغي تقديم مزيد من الإرشادات بشأن مجال التركيز المحدد للعمل البرنامجي، بما في ذلك إمكانية تحديد أولويات هذا العمل على الصـــعيدين المحلي والإقليمي، إذا وُجد ما يكفي من نقاط الدخول، وذلك في سـياق اسـتراتيجية انتقالية متكاملة. وينبغي أن تسـترشـد هذه الاسـتراتيجية بالتوصـيات الواردة في هذا التقرير، وباسـتراتيجية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للتعميم والتسـريع ودعم السياسات التي ستهدف إلى تحديد الأولويات لمساعدة البلد على تسريع وتيرة التقدم نحو بلوغ أهداف التنمية المستدامة، وبعملية تبيان لقدرات فريق الأمم المتحدة القطري ليقدم ما يكفي من الدعم البرنامجي.

جيم – المرحلة الثالثة: المرحلة الانتقالية والانســحاب (في موعد أقصــاه ٣١ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٢٠)

٣٨ – تســتتبع المرحلة الثالثة تنفيذ الخطة الانتقالية المحددة خلال المرحلة الثانية، مع نقل المهام تدريجيا من المكتب المتكامل إلى فريق الأمم المتحدة القطري ومكتب الأمم المتحدة لغرب أفريقيا ومنطقة الساحل وإلى الشركاء الدوليين. وبشكل أعم، ينبغي أن تستمر الاستثمارات في مجال تعزيز قدرات المواطنين على الاشـتراك مع المؤسـسـات العامة ومع الحكومة في بناء السـلام والمصـالحة والحكم الرشـيد ومسـائل التنمية الاقتصادية. وينبغي كذلك النظر في سبل تعزيز قدرات وجود الأمم المتحدة على وضع وتنفيذ برامج لبناء السلام تركز على المجتمع المدني والمنظمات الشعبية.

٣٨ – وينبغي أن تتم إعادة تشـــكيل المكتب المتكامل بعد نهاية الدورة الانتخابية، وتحديدا بعد المرحلة الثانية. وأوصي بإنشاء بعثة سياسية خاصة مبسّطة للمساعي الحميدة في بيساو، تركز على تيسير العملية السياسية ويقودها ممثل خاص برتبة أمين عام مساعد. وتيسيرا لتنفيذ هذه التوصية، يمكن إنشاء عنصر متكامل للمســـاعدة على بناء قدرات فريق الأمم المتحدة القطري تدريجيا بالتزامن مع الخفض التدريجي لقوام البعثة إلى حين انسحابها النهائي في موعد لا يتجاوز ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٢٠. وأود أيضا أن أوصـــي بأن يُشـــرع في الخفض التدريجي للمكتب المتكامل، الذي يُقدم عليه عملا بقرار مجلس الأمن ٢٤٠٤ (٢٠١٨)، فور إغلاق مكاتبه الإقليمية.

سادسا – خاتمة

٣٩ – لقد رحبتُ بالفرصـــة التي أتيحت لتقييم المكتب المتكامل بناء على طلب مجلس الأمن. ويظل دعم العملية الانتخابية من الأولويات الرئيســـية للأمم المتحدة تمشـــيا مع قرار مجلس الأمن ٢٤٠٤ (٢٠١٨). وعلى الرغم من أن الســـلطات أحرزت قدرا من التقدم منذ اعتماد القرار في شـــباط/

فبراير ٢٠١٨، فإن الحفاظ على المكتب المتكامل بقوامه وولايته الحاليين حتى حزيران/يونيه ٢٠١٩ سيكفل أن البعثة تملك جميع القدرات اللازمة لدعم العملية الانتخابية، بطرق منها بذل المساعي الحميدة لدى الجهات الفاعلة الوطنية وتنسيق الجهود مع مجموعة المنظمات الدولية الخمس المعنية بعملية بناء السلام في غينيا - بيساو.

٤٠ - وبالنظر إلى الاستثمار الكبير الذي قامت به الأمم المتحدة في غينيا - بيساو، بما في ذلك من خلال وجود بعثة سياسية مدة عقدين من الزمن، لا بد من كفالة أن تتم إدارة عملية انسحاب المكتب المتكامل بطريقة تساعد على المحافظة على المكاسب التي تحققت حتى الآن. وأنا أرى أن أفضل طريقة لتحقيق هذا الهدف هي إنشاء بعثات سياسية خاصة مبسطة للمساعي الحميدة عقب انتهاء الدورة الانتخابية. ويتعين على هذا ''المكتب المتكامل المبسط'' أن يقوم بإعداد خطة انتقالية، على أن تحدد هذه الخطة بوضوح المهام البرنامجية التي سيتم تسليمها إلى فريق الأمم المتحدة القطري وتوقيت القيام بذلك. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن يتم إعداد الخطة الانتقالية بالتعاون الوثيق مع السلطات الوطنية وفريق الأمم المتحدة القطري والشركاء الدوليين، وهو ما من شأنه أن يضمن أن جميع الجهات المعنية تأخذ بزمام الأمور كليا.

٤١ - وبالنظر إلى الدور الرئيسي الذي تضطلع به الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا في دعم العملية السياسية في غينيا - بيساو، ومع مراعاة ولاية مكتب الأمم المتحدة لغرب أفريقيا ومنطقة الساحل، طلبتُ من ممثلي الخاص لغرب أفريقيا ومنطقة الساحل أن يعزز إسهامات المكتب الإقليمي لمكتب الأمم المتحدة لغرب أفريقيا ومنطقة الساحل في غينيا - بيساو. وفي هذا الصدد، سيعمل مكتب الأمم المتحدة لغرب أفريقيا ومنطقة الساحل مع المكتب المتكامل على ضمان أن الجماعة الاقتصادية وفرادى القادة الإقليميين يحتفظون بمسألة الحالة في غينيا - بيساو على جداول أعمالهم خلال الفترة الانتخابية الحرجة وفيما بعدها، حين يحتاج هذا البلد إلى المساعدة من المجتمع الدولي لتنفيذ خطة الإصلاح. كما إن مكتب الأمم المتحدة لغرب أفريقيا ومنطقة الساحل سيقدم المساعدة في التشجيع على إجراء المزيد من المناقشات البارزة ضمن إطار الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا بشأن القضايا الإقليمية التي تهم غينيا - بيساو، مثل الاتجار بالمخدرات والجريمة المنظمة عبر الوطنية. ولدى انسحاب المكتب المتكامل، يتعين أن يتولى مكتب الأمم المتحدة لغرب أفريقيا ومنطقة الساحل مهام المساعي الحميدة.

٤٢ - وفي سياق التقشف الاقتصادي، سيكون من المهم أن تظل الأمم المتحدة تعمل في غينيا - بيساو طيلة المرحلة الانتقالية وفترة انسحاب المكتب المتكامل وما بعدهما من أجل المساعدة على تعبئة المجتمع الدولي لدعم خطة الإصلاح المؤسسي. وفي هذا الصدد، لن يمكن الاستغناء عن دور لجنة بناء السلام. ويمكن للأمم المتحدة أيضا أن تستثمر في تحسين قدرات تنسيق المعونة وتعبئة الموارد في غينيا - بيساو. ومن شأن ذلك أن يتوافق مع التنشيط المتوقع لدور مكتب المنسق المقيم وتعزيز قدراته وفقا لقرار الجمعية العامة ٧٢/٢٧٩.

٤٣ - وإني أود أن أعرب عن امتناني لكبير الخبراء، جواو هونوانا، على قيادته لهذا التقييم، ولممثلي الخاص في غينيا - بيساو ورئيس المكتب المتكامل، خوسيه فييغاس فيلو، على قيادته للبعثة، وكذلك لجميع موظفي الأمم المتحدة العاملين في غينيا - بيساو على دعمهم لهذه العملية ومشاركتهم فيها. وأود أيضا أن أشكر جميع المتحاورين الذين أدلوا بآرائهم بشأن دور المكتب المتكامل. وقد تمت أثناء صياغة توصياتي مراعاة أولويات أصحاب المصلحة في غينيا - بيساو إلى جانب شواغل الشركاء الإقليميين

والدوليين. واستشرافا للمستقبل، فإن الشراكة القائمة بين الحكومة والأمم المتحدة، أيا كان شكلها على أرض الواقع، ستكتسي أهمية بالغة في ضمان دعم المجتمع الدولي لبناء السلام وتنفيذ الإصلاحات الرئيسية في غينيا - بيساو.
